Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

32 013 Toekomst financiële sector

Nr. 123 BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2016

De vaste commissie van Financiën heeft mij op 23 december jl. verzocht om een reactie te geven op berichten in de media over het verhogen van de kapitaalbuffers en -vloeren, en hierbij in te gaan op onder andere de stand van zaken, het proces, het vervolg en de gevolgen voor de markt voor hypotheken en voor mkb-kredietverlening. In deze brief ga ik op deze onderwerpen in, die op dit moment worden besproken in en geconsulteerd door het Bazelse Comité. Hierbij neem ik ook de uitkomsten mee van de meest recente bijeenkomst van de GHOS (*Governors and Heads of Supervision*) van het Bazelse Comité, waarover ook berichten zijn verschenen in de media.[1] In aanvulling op de informatie in deze brief, is aanvullende achtergrondinformatie over het werkprogramma van het Bazelse Comité voor 2016 te vinden op de website van het Bazelse Comité.[2]

Tijdens de financiële crisis stond de solvabiliteit van banken flink onder druk. In het Bazelse Comité is naar aanleiding hiervan daarom een pakket maatregelen overeengekomen die de kwaliteit en hoeveelheid kapitaal die banken aanhouden, substantieel hebben verbeterd en vergroot (het Bazel III-akkoord, in Europa uitgewerkt in de CRR/CRD-IV). Hierin zijn onder meer nieuwe kapitaaleisen geïntroduceerd – zoals systeembuffers – en is een ongewogen kapitaaleis (de leverage ratio) geïntroduceerd. Een overzicht van al deze aanscherpingen heb ik uw Kamer recentelijk doen toekomen.[3]

De genoemde hervormingen hadden primair betrekking op de kwaliteit en hoeveelheid kapitaal (de «teller» van de kapitaalratio's) die banken moeten aanhouden. Op meerdere vlakken kijkt het Bazelse Comité echter ook nog naar de noemer van de kapitaalratio, de risicogewogen activa.

---

[1] Zie onder meer het Financieele Dagblad.» Lobby voor bankenbuffer wordt steeds moeilijker.» 14 januari 2016.

[2] http://www.bis.org/bcbs/about/work_programme.htm.

[3] Kamerstuk 32 013, nr. 119.

kst-32013-123
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Hiertoe worden op dit moment meerdere initiatieven geconsulteerd en/of uitgewerkt:
1. een herziening van de standaardbenadering voor kredietrisico die banken kunnen gebruiken om de risicogewogen activa te bepalen;
2. het verder harmoniseren en stellen van beperkingen aan het gebruik van interne modellen voor het bepalen van de risicogewogen activa;
3. de introductie van een herziene kapitaalvloer;
4. de calibratie van de leverage ratio (een ongewogen maatstaf, complementair aan de minimaal vereiste risicogewogen kapitaalratio's).

Hieronder wordt eerst ingegaan op de meest recente stand van zaken bij deze trajecten.

Stand van zaken Bazelse Comité

Herziening standaardbenadering kredietrisico

Banken kunnen de standaardbenadering gebruiken om de risicogewogen activa te bepalen. De standaardbenadering kent per leningtype en tegenpartij een voorgeschreven risicoweging toe. Het doel van de herziening die nu plaatsvindt is onder meer om de afhankelijkheid van externe ratings in de standaardbenadering te verminderen en om de risicosensitiviteit ervan te verhogen. De eerste consultatie van de herziene standaardbenadering voor kredietrisico liep van december 2014 tot en met maart 2015. De reactie op deze consultatie heeft geleid tot aanpassingen in het voorstel. Het tweede consultatiedocument is in december 2015 gepubliceerd met de mogelijkheid hierop tot 11 maart te reageren.[4]

Ten opzichte van het eerste consultatiedocument zijn enkele zaken gewijzigd. Zo is ten eerste een rol voor externe ratings geherintroduceerd voor het bepalen van onder meer de risicogewichten voor (grote) bedrijfsleningen; de alternatieven die voor externe ratings waren gepresenteerd in het eerste consultatiedocument bleken in veel gevallen te complex om een goede vervanging te zijn voor – relatief eenvoudig toepasbare – externe ratings. De rol voor externe ratings is echter nog steeds kleiner dan in de huidige standaardbenadering, waarin in veel gevallen een automatische afhankelijkheid van externe ratings bestaat.

Ten tweede zijn de risicogewichten voor hypotheken iets lager vastgesteld ten opzichte van het eerste consultatiedocument naar aanleiding van een eerste impactstudie (zie tabel 1).[5] De centrale rol voor de *loan-to-value* (LTV) ratio bij het bepalen van de hoogte van de risicogewichten is behouden gebleven, omdat uit de impactstudie blijkt dat in de meeste gevallen de hoogte van de LTV nauw gecorreleerd is met de kans dat de hypotheeknemer zijn verplichtingen niet nakomt en met het verlies dat optreedt bij wanbetaling.[6]

Ten derde zijn de risicogewichten voor mkb-kredieten op onderdelen verlaagd. Voor mkb-kredieten groter dan 1 miljoen euro is in deze

[4] *Revisions to the standardized approach for credit risk – second consultative document.*December 2015. http://www.bis.org/bcbs/publ/d347.htm

[5] In de huidige standaardbenadering kunnen hypotheekleningen een preferentieel risicogewicht van 35% kennen voor het deel van de hypotheek tot aan 80% LTV. Voor het deel van de lening boven de 80% LTV, dient een risicogewicht van 75% te worden toegepast. Dit leidt bijvoorbeeld bij een hypotheek van 100% LTV, tot een risicogewicht van 43% (=0.8*35%+0.2*75%).

[6] De impactstudie vond hierop ook uitzonderingen voor hypotheekleningen met een zeer lage of zeer hoge LTV. Nederlandse hypotheekleningen – met relatief hoge LTV's – zullen in de meeste gevallen ook onder deze uitzonderingen vallen.

consultatie het risicogewicht verlaagd naar 85%.[7] De 75% risicoweging voor mkb-kredieten tot 1 miljoen euro – zoals ook van toepassing in de huidige standaardbenadering – blijft onveranderd.

Tabel 1

Risicogewichten	LTV < 40%	40% ≤ LTV < 60%	60% ≤ LTV < 80%	80% ≤ LTV < 90%	90% ≤ LTV < 100%	LTV > 100%
1e consultatie-document	25%	30%	40%	50%	60%	80%
2e consultatie-document	25%	30%	35%	45%	55%	75%

Herziening interne modellenbenadering

Een aantal studies van het Bazelse Comité naar de implementatie van de interne modellen methoden, hebben laten zien dat een variabiliteit in de risicogewogen activa – en daarmee ook in de risicogewogen kapitaalratio's – tussen banken is ontstaan die niet volledig verklaard kan worden uit daadwerkelijke verschillen in de onderliggende kredietrisico's tussen banken. Dit is onwenselijk en heeft ertoe geleid dat het Bazelse Comité concrete stappen wil zetten om de interne modellen methode te herzien. Binnen de interne modellenbenadering zullen daarvoor definities en uitgangspunten worden geharmoniseerd en worden minimale waarden vastgesteld voor de inschatting van risico's door banken. Daarnaast worden mogelijk bepaalde portefeuilles uitgesloten van modellering, bijvoorbeeld vanwege een tekort aan data om voor die specifieke portefeuilles robuuste parameters te modelleren. Hiermee worden de risicogewichten die voortvloeien uit deze modellen tussen banken beter vergelijkbaar en wordt de kans op onderschatting van kredietrisico's verkleind. Het Bazelse Comité heeft hierover echter nog geen consultatiedocument gepubliceerd. Naar verwachting gebeurt dit nog deze maand.

Herziene kapitaalvloer

Een kapitaalvloer stelt een ondergrens aan de uitkomsten van de interne modellenbenadering door aan de risicogewogen activa een minimumwaarde («vloer») op te leggen, die vastgesteld zou kunnen worden als vooraf bepaald percentage van de risicogewogen activa die zouden gelden onder de voornoemde standaardbenadering. Het Bazelse Comité stelde in een consultatiedocument in december 2014 een herziene kapitaalvloer voor, onder meer om de nadelen van het gebruik van de interne modellenbenadering te adresseren.[8] Deze consultatie liep tot maart 2015. Nadien zijn geen nieuwe documenten gepubliceerd of geconsulteerd. Er zal waarschijnlijk geen separate tweede consultatie over de kapitaalvloeren plaatsvinden. Het Bazelse Comité zal dit jaar al over voldoende informatie beschikken om een inschatting te kunnen maken van de potentiële impact van kapitaalvloeren (zie ook hieronder bij «vervolgproces»).

---

[7] In het eerste consultatiedocument lagen de risicogewichten – afhankelijk van de omzet en de mate van schuldfinanciering van het betreffende bedrijf – tussen de 90% en 130%.
[8] *Capital floors: the design of a framework based on standardised approaches – consultative document*. December 2014. http://www.bis.org/press/p141222.htm

Leverage ratio

Op 10 januari jl. is door de GHOS onder meer gesproken over het Bazelse leverage ratio raamwerk. In een eerder stadium zijn al voorlopige Bazelse afspraken over de definitie en hoogte van de leverage ratio gemaakt, waarbij is gesteld dat sprake dient te zijn van een leverage ratio eis van minimaal 3% per 1 januari 2018. Alhoewel deze afspraken voor nu worden gehandhaafd, is tegelijkertijd voor het eerst gesteld dat het Bazelse Comité overweegt om hogere leverage ratio eisen te stellen voor (mondiaal) systeemrelevante banken. Hier wordt de komende tijd nader over gesproken, alvorens in de loop van 2016 het Bazelse leverage ratio raamwerk definitief zal worden vastgesteld. Dit is een positieve ontwikkeling, omdat een aangepaste leverage ratio voor systeemrelevante banken het Bazelse raamwerk meer in lijn brengt met het kabinetsstandpunt ten aanzien van de leverage ratio. Deze Bazelse ontwikkeling is daarom ook van belang in relatie tot de Europese besprekingen die in 2016/2017 zullen plaatsvinden en die moeten leiden tot een bindende Europese leverage ratio afspraak. Niettemin zijn Bazelse standaarden altijd minimumstandaarden. Het staat jurisdicties vrij om zelf verdergaande afspraken te maken. Bij de leverage ratio gebeurt dat ook. Zo zijn in Zwitserland en in de Verenigde Staten afspraken gemaakt over leverage ratio's van 4–5% voor de grootste banken. Binnen de EU geldt hetzelfde voor het Verenigd Koninkrijk. Ook Nederland heeft een minimum van 4% voor vier systeemrelevante banken vastgesteld.

Tot slot wordt in het Bazelse Comité in 2016 nog gesproken over de leverage ratio definitie. In 2014 zijn hier al voorlopige afspraken over gemaakt.[9] Onder meer de behandeling van derivatentransacties binnen de leverage ratio zal hier onderdeel van uitmaken. Naar verwachting zal het Bazelse Comité hierover op korte termijn een consultatiedocument publiceren, en zal hierover dit jaar ook nog een impactstudie volgen.

Gevolgen voor Nederlandse banken, hypotheken en mkb

De insteek van Nederland is dat de kapitaaleisen steviger zullen moeten worden om zeker te stellen dat banken de eigen risico's zo nodig kunnen opvangen. De vormgeving van de eisen moet dus goed aansluiten op de daadwerkelijke risico's in de bankbalansen.

Van de voornoemde trajecten die op dit moment spelen in het Bazelse Comité, zijn voor de Nederlandse banken ten aanzien van de potentiële gevolgen vooral de kapitaalvloeren van belang. De grote Nederlandse banken gebruiken voor de meeste portefeuilles de interne modellenbenadering voor het bepalen van de risicogewogen activa. Voor onder meer hypotheken komen hier relatief lage risicogewichten uit vanwege de lage verliezen die in de praktijk op hypotheken plaatsvinden. Indien de uitkomsten van de interne modellenbenadering echter begrensd worden tot een vooraf bepaald percentage van de risicogewichten uit het standaardmodel, is het aannemelijk dat dit leidt tot een opwaartse bijstelling van de risicogewogen activa voor de Nederlandse banken. Hierdoor dalen vervolgens de (risicogewogen) kapitaalratio's. De mate waarin dit gebeurt, zal worden bepaald door de vormgeving en de hoogte van de kapitaalvloeren. Hierover is op dit moment echter nog geen duidelijkheid (zie ook hieronder bij «vervolgtraject»).

Enkele recente ontwikkelingen acht ik niettemin positief bezien vanuit de noodzaak om te komen tot een zorgvuldige en proportionele calibratie van kapitaalvloeren. Zo heeft – zoals hierboven aangegeven – een eerste

[9] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1122.

impactstudie geleid tot het (licht) neerwaarts bijstellen van de risicogewichten voor hypotheekleningen in de standaardbenadering.
Ook heeft het Bazelse Comité ten opzichte van de oorspronkelijke planning besloten om meer tijd te nemen om te komen tot definitieve afspraken over de herziene standaardbenadering en kapitaalvloeren.[10] Daarbij is positief dat gelijktijdig nu ook wordt gekeken naar het verbeteren van de interne modellenbenadering. Immers, waar kapitaalvloeren alleen indirect de nadelen van de interne modellenbenadering adresseren door de uitkomsten ervan aan een ondergrens te onderwerpen, kunnen hervormingen aan de interne modellenbenadering dat op een directe manier doen. Het is dus goed dat deze twee trajecten in samenhang worden bezien zodat afspraken hierover goed op elkaar kunnen aansluiten.

Vervolgproces

Ten aanzien van de voornoemde vier trajecten, vinden in Bazelse verband hiertoe de komende tijd de volgende acties plaats:
1. *Herziene standaardbenadering:* de tweede consultatieperiode loopt tot 11 maart. De kwantitatieve impact van deze voorstellen wordt in de eerste helft van 2016 getoetst door middel van een kwantitatieve impactstudie.
2. *Herziening interne modellenbenadering:* De consultatie van de herziene interne modellenbenadering is voorzien voor het tweede kwartaal van 2016, waarbij ook voor deze herziening een kwantitatieve impactstudie zal worden uitgevoerd.
3. *Herziene kapitaalvloeren:* er komt waarschijnlijk geen separaat (tweede) consultatiedocument ten aanzien van de kapitaalvloeren. Het Bazelse Comité zal met behulp van de uitkomsten van de hiervoor genoemde kwantitatieve impactstudies, eind 2016 het ontwerp en de calibratie van de kapitaalvloeren afronden. Op basis van deze impactstudies heeft het Bazelse Comité naar alle waarschijnlijkheid genoeg informatie beschikbaar om herziene kapitaalvloeren vast te stellen.
4. *Leverage ratio:* het Bazelse Comité zal de komende tijd nader spreken over een mogelijke aangepaste leverage ratio eis voor (mondiaal) systeemrelevante banken. Zoals voornoemd zal waarschijnlijk nog een consultatie over de leverage ratio definitie volgen, inclusief een impactstudie. Het doel is uiterlijk eind 2016 definitieve afspraken te maken, zodat de bij het Bazelse Comité aangesloten jurisdicties de leverage ratio per 2018 kunnen implementeren.

Herziene Bazelse afspraken zullen vervolgens moeten worden ingepast in Europese wet- en regelgeving. De implementatie van deze afspraken zal gepaard gaan met transitiepaden wanneer de verwachte impact groot is.

Tot slot

Zoals ik eerder aan de Kamer heb aangegeven, voert het Bazelse Comité mijns inziens legitieme redenen aan om de mogelijkheid van een introductie van een nieuwe kapitaalvloer te overwegen.[11] Ook bestaan goede redenen om de standaardbenadering te herzien, onder meer om de risicogewichten waar nodig aan te passen aan de meest recente inzichten in de onderliggende risico's en het raamwerk meer risicosensitief te maken. Wanneer dit op onderdelen hogere kapitaaleisen tot gevolg heeft, is dit mijns inziens op voorhand niet onwenselijk.

[10] De oorspronkelijke doelstelling voor het maken van afspraken over herziene kapitaalvloeren was eind 2015.
[11] Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 1810.

Als lid van het Bazelse Comité zal DNB zich bij het definitief vormgeven van de voornoemde hervormingen dit jaar blijven inzetten voor een proportionele behandeling van onder andere Nederlandse hypotheekleningen bij het maken van afspraken over kapitaalvloeren[12]. Het doel hierbij is dat de risicogewogen kapitaaleisen in redelijke verhouding blijven staan tot de onderliggende kredietrisico's.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

[12] DNBulltin 12 mei 2015. Banken moeten rekening houden met aanscherping kapitaalsvereisten hypotheken. http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2015/dnb321938.jsp.